

# Institut für *Halle Institute for Economic Research* Wirtschaftsforschung Halle



Das IWH ist Mitglied der Wissenschaftsgemeinschaft Gottfried Wilhelm Leibniz WGL

## **Arbeitsangebot, Arbeitsnachfrage und ein Lösungsvorschlag für das ostdeutsche Arbeitsmarktpproblem**

*Joachim Ragnitz*

Dezember 2002

Nr. 168

**Diskussionspapiere**  
*Discussion Papers*

Autor: Dr. Joachim Ragnitz  
Abteilung Strukturwandel  
[jrg@iwh-halle.de](mailto:jrg@iwh-halle.de)  
Tel.: (0345)77 53-860

Diskussionspapiere stehen in der alleinigen Verantwortung des jeweiligen Autors. Die darin vertretenen Auffassungen stellen keine Meinungsäußerung des IWH dar.

Anregungen und kritische Bemerkungen zu den dargestellten Untersuchungsergebnissen sind jederzeit willkommen und erwünscht.

Herausgeber:

INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG HALLE (IWH)

Postanschrift: Postfach 11 03 61, 06017 Halle (Saale)

Hausanschrift: Kleine Märkerstraße 8, 06108 Halle (Saale)

Telefon: (03 45) 77 53-60

Telefax: (03 45) 77 53-8 20

Internet: <http://www.iwh-halle.de>

## 1. Einleitung

Nach stürmischem Wirtschaftswachstum anfangs der neunziger Jahre ist der Aufbauprozess in der ostdeutschen Wirtschaft seit der Mitte des letzten Jahrzehnts ins Stocken geraten. Seit 1997 liegen die gesamtwirtschaftlichen Wachstumsraten sogar unter jenen in Westdeutschland – der Konvergenzprozess bei den Pro-Kopf-Einkommen, der Produktivität, kurzum: bei der ersehnten Angleichung der Lebensverhältnisse, kommt nur noch langsam voran und reflektiert inzwischen ein Schrumpfen von Bevölkerung und Erwerbstätigkeit, nicht aber eine Zunahme der gesamtwirtschaftlichen Leistung. Zwar liegt das Produktivitätsniveau, um nur diese eine Maßzahl zu nennen, deutlich über jenem der mittel- und osteuropäischen Transformationsländer, aber eben noch weit hinter westdeutschem Vergleichsniveau – ein Grund dafür, dass man mit der wirtschaftlichen Entwicklung nicht zufrieden sein kann.

Das schwache gesamtwirtschaftliche Wachstum ist zwar vor allem durch die Bereinigung von strukturellen Fehlentwicklungen verursacht, die sich in der Anfangsphase des Transformationsprozesses herausgebildet haben. Insbesondere die Schrumpfung des überdimensionierten Bausektors hemmt das Wirtschaftswachstum und verdeckt, dass die Industrie auch in der gegenwärtigen konjunkturellen Schwächephase noch durchaus beachtliche Zuwachsraten bei der Produktion verzeichnen kann. Noch sind aber diese Strukturdefizite nicht abgebaut: Der Bausektor ist nach wie vor von einem langfristig kaum aufrechtzuerhaltenden Gewicht, die Industrie wiederum zu klein, um mehr gesamtwirtschaftliche Dynamik zu erzeugen. Innerhalb der Industrie haben Produktionen, die auf die regionalen Märkte ausgerichtet sind, eine immer noch hohe Bedeutung, und es dominieren Branchen, die ebenso durch eine geringe Technologieintensität wie durch eine typischerweise niedrige Produktivität geprägt sind. Ähnliches gilt auch für den Dienstleistungssektor, in dem die Anbieter von eher einfachen haushaltsnahen Diensten überrepräsentiert sind. All dies verhindert im Ganzen ein stärkeres Wachstum.

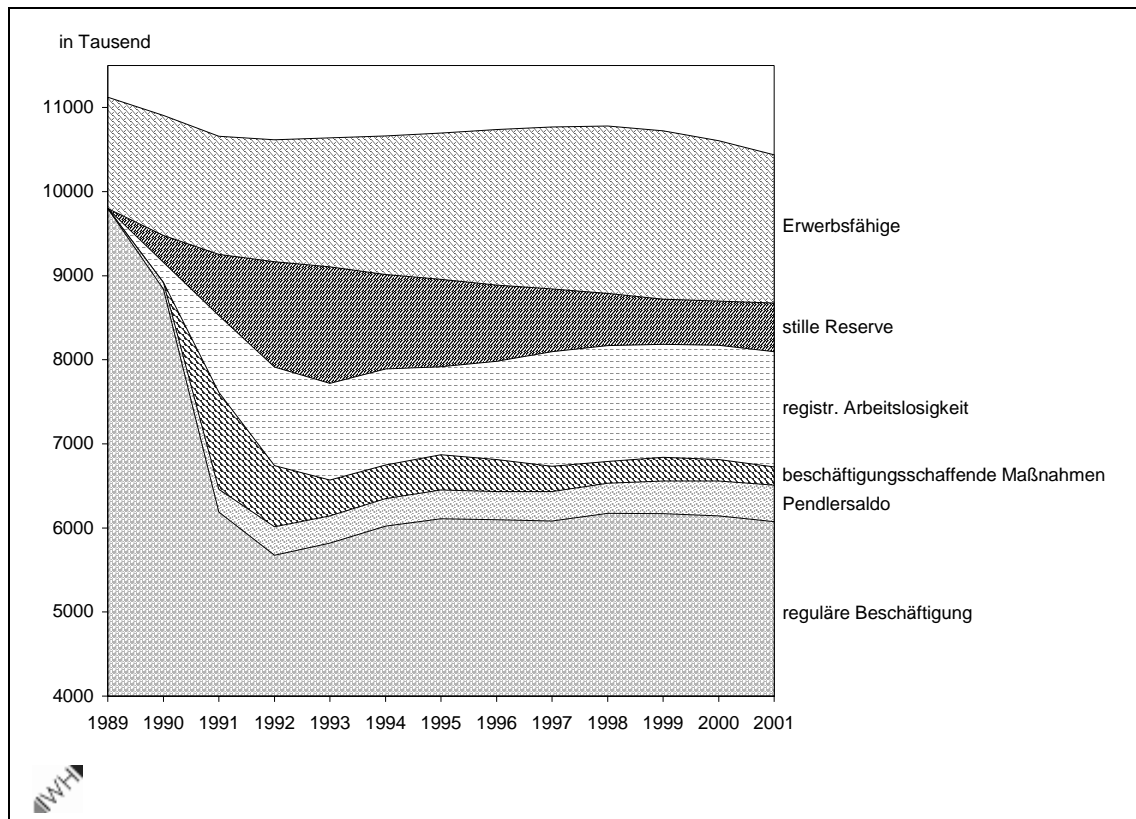
Größter Problembereich in Ostdeutschland ist indes der Arbeitsmarkt. Ähnlich wie andere mittel- und osteuropäische Staaten auch wies die DDR beim Systemwechsel eine außerordentlich hohe Ausschöpfung des Erwerbspersonenpotentials auf: Rund 88% der Personen im erwerbsfähigen Alter gingen tatsächlich einer Erwerbstätigkeit nach (Westdeutschland: 69%); die Zahl der Beschäftigten lag im Jahr 1989 bei rund 9,8 Mio. Personen. Dies hat sich grundlegend geändert; zuletzt – im Jahre 2001 – gab es in den neuen Ländern (einschließlich Ostberlin) nur noch rund 6,1 Mio. regulär Erwerbstätige (Inlandskonzept); berücksichtigt man Pendlerbewegungen, die sich entlastend für den ostdeutschen Arbeitsmarkt auswirken (netto 440 Tsd. Pendler zwischen Ost- und Westdeutschland im Jahre 2001), so waren zuletzt noch rund 6,5 Mio. Menschen in regulärer Arbeit (Inländerkonzept) (vgl. Abbildung 1). Kehrseite dessen ist eine hohe Unterauslastung des jetzt noch vorhandenen Erwerbspersonenpotentials: Rund 1,9 Mio. Personen

(23% aller Erwerbspersonen) sind auf der Suche nach Arbeit oder in staatlich geförderter Beschäftigung untergebracht.

Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, was die Ursachen für die hohe Unterbeschäftigung in den neuen Bundesländern sind, welche Chancen für ein höheres Wachstum der Beschäftigung bestehen und mit welchen politischen Maßnahmen die Beschäftigung gesteigert werden kann. Hiermit befasst sich dieser Beitrag.

Abbildung 1:

#### Arbeitsmarktentwicklung in Ostdeutschland



Quelle: IAB, eigene Berechnungen.

## 2. Ursachen für die hohe Unterbeschäftigung in den neuen Ländern

Das Ungleichgewicht am ostdeutschen Arbeitsmarkt geht sowohl auf arbeitsangebots- als auch arbeitsnachfrageseitige Faktoren zurück. Dementsprechend sind beide Seiten des Arbeitsmarktes genauer zu betrachten.

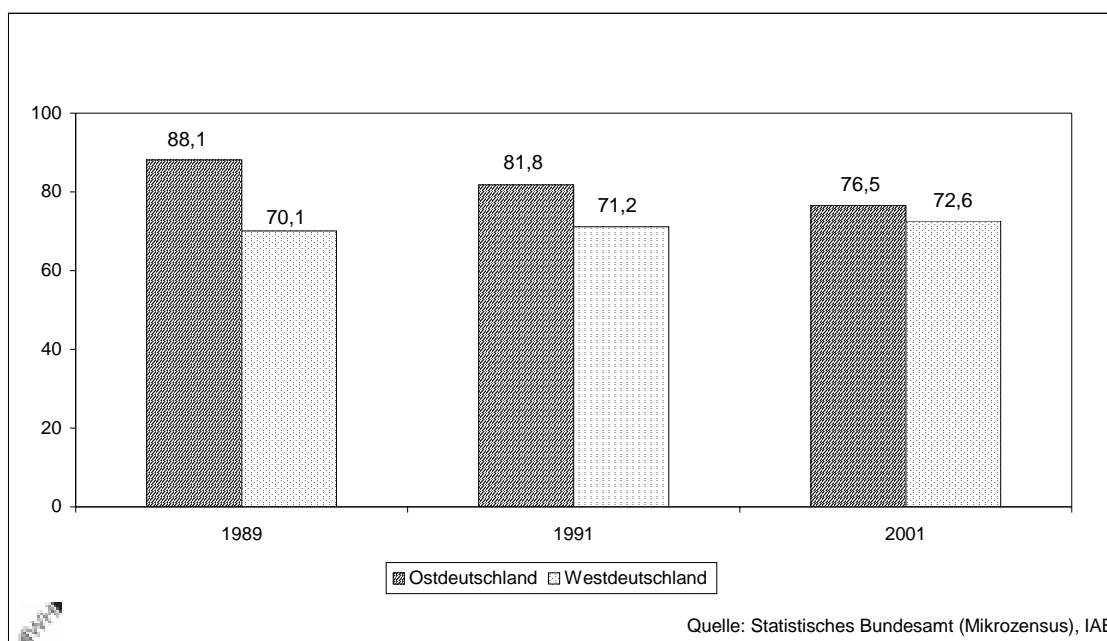
## 2.1 Bedeutung des Arbeitsangebots:

Die Bevölkerung in den neuen Bundesländern ist von 1989 bis 2001 um beinahe 1,5 Mio. Personen zurückgegangen – zu einem Teil aufgrund von Nettoabwanderungen, vor allem aber aufgrund der Anpassung des Gebärverhaltens ostdeutscher Frauen nach der Vereinigung, die zu einem dramatischen Geburtenrückgang führte. Deswegen hat sich die Zahl der Personen im erwerbsfähigen Alter (15 bis 65 Jahre) weniger stark verringert als die Bevölkerung insgesamt, zumal gleichzeitig auch vergleichsweise gut besetzte Jahrgänge in das Erwerbsleben eintraten. Die Erwerbsfähigenquote (Erwerbsfähige in Relation zur Bevölkerung insgesamt) hat sich dementsprechend von 67,2% auf 70,3% erhöht.<sup>1</sup>

Abbildung 2:

Erwerbsbeteiligung in Ostdeutschland und in Westdeutschland

- in % der erwerbsfähigen Bevölkerung -



Geändert hat sich allerdings auch das Erwerbsverhalten der ostdeutschen Bevölkerung, wenngleich weniger stark als häufig vermutet (vgl. Abbildung 2). So ist die Erwerbsbeteiligungsquote (Erwerbspersonen in Relation zur Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter) von 1989 bis 2001 zwar um mehr als 10 Prozentpunkte von 88,1% auf 76,5% gesunken.<sup>2</sup> Sie ist damit aber immer noch deutlich höher als in Westdeutschland, das hier

<sup>1</sup> Vgl. DIW/IAB/IfW/IWH/ZEW, Fortschrittsbericht wirtschaftswissenschaftlicher Institute über die wirtschaftliche Entwicklung in Ostdeutschland, IWH-Sonderheft 3/2002, Tabelle 5.2.1-1.

<sup>2</sup> Sie liegt damit freilich um 5 Prozentpunkte höher als 1993, als aufgrund von Frühverrentungen die älteren Arbeitnehmer nahezu vollständig in den vorzeitigen Ruhestand geschickt wurden.

als Referenzmaßstab dienen soll; dort lag die Erwerbsbeteiligungsquote den Angaben des Mikrozensus zufolge zuletzt bei 72,6%. Dies aber bedeutet: Allein das unterschiedliche Erwerbsverhalten führt schon zu einem höheren Arbeitsangebot in den neuen Ländern. Rein rechnerisch wäre das Arbeitsangebot um mehr als 400 000 Personen niedriger, wenn Ostdeutschland die gleiche Erwerbsbeteiligungsquote aufwiese wie Westdeutschland. Die registrierte Arbeitslosigkeit wäre dementsprechend bei unveränderter Beschäftigtenzahl um 30% geringer.

Es kann natürlich kein wirtschaftspolitisches Ziel sein, eine Verringerung der registrierten Arbeitslosigkeit damit zu erkaufen, dass das Arbeitsangebot durch einen wie auch immer erzwungenen Rückgang der Erwerbsquote verringert wird. Nicht nur, dass die Erwerbswünsche der Menschen zu respektieren sind; wichtiger noch ist, dass das darin inkorporierte Humankapital eine wichtige Quelle für Wachstum und Wohlstand darstellt. Ohnehin ist nicht damit zu rechnen, dass die Erwerbsbeteiligung in Ostdeutschland in naher Zukunft stark zurückgeht. Dies erschließt sich, wenn man die altersspezifischen Erwerbsbeteiligungsquoten betrachtet: Nur in der Altersgruppe der 15-30jährigen ist eine spürbare Verringerung der Erwerbsbeteiligung gegenüber 1990 festzustellen, wobei insbesondere jüngere Frauen ihr Erwerbsverhalten verändert haben. Hierin dürfte sich indes vor allem ein verändertes Bildungsverhalten niederschlagen, darüber hinaus aber wohl auch, dass die in der DDR üblichen Möglichkeiten der Kinderbetreuung auch im Kleinkindalter heute nicht mehr in gleicher Weise gegeben sind. Es ist deswegen nicht zu erwarten, dass diese Personengruppe auf Dauer darauf verzichtet, beruflich aktiv zu sein. In allen anderen Altersgruppen sind hingegen ohnehin kaum Veränderungen des Erwerbsverhaltens festzustellen; offenbar wirken die in der DDR erlernten Verhaltensmuster bis weit in die Gegenwart nach.<sup>3</sup>

Bei auch in Zukunft weitgehend unveränderter Erwerbsbeteiligungsquote ist aber mit einer spürbaren Verringerung des Arbeitsangebots – und dementsprechend mit einer angebotsseitigen Entlastung der angespannten Arbeitsmarktsituation – nur dann zu rechnen, wenn die Zahl der Personen im erwerbsfähigen Alter zurückgeht. Hierzu wird es erst kommen, wenn zum einen die geburtenschwachen Jahrgänge der Jahre 1990 ff. in das Erwerbsleben eintreten und zum anderen die heute aktive Bevölkerung allmählich in den Ruhestand wechselt. Während der erste Effekt bereits relativ kurzfristig zum Tragen kommt, wird der zweite Effekt – da 45% der erwerbsfähigen Bevölkerung erst zwischen 30 und 49 Jahren alt ist – erst mittelfristig an Bedeutung gewinnen. Das IWH rechnet

---

<sup>3</sup> Dies wird noch verstärkt dadurch, dass ein Teil der früheren Beschäftigten sich nicht wirklich vom Arbeitsmarkt zurückgezogen hat, sondern in der Stillen Reserve verharrt, also bei einer Besserung der Arbeitsmarktsituation oder einer Veränderung der persönlichen Verhältnisse an einer Wiederaufnahme der Erwerbstätigkeit interessiert wäre. Die umfassend definierte Erwerbsbeteiligungsquote (Erwerbspersonenpotential einschließlich stille Reserve in Relation zur Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter) liegt auch am aktuellen Rand noch bei rund 83% - nur 5 Prozentpunkte weniger als im Jahre 1989.

aus diesem Grund damit, dass (bei weitgehend unveränderter Erwerbsbeteiligung und konstantem Wanderungssaldo) erst ab dem Jahre 2010 ein spürbarer Rückgang des Arbeitsangebots (Erwerbspersonenpotential) von 8,2 Mio. auf 7,3 Mio. Personen bis zum Jahr 2020 eintreten wird.<sup>4</sup> Gelingt es nicht, die Arbeitsnachfrage deutlich zu steigern, wird dann noch hohe Arbeitslosigkeit also noch lange Zeit das Bild in den neuen Ländern prägen.

## 2.2 Bedeutung der Arbeitsnachfrage

Auch wenn, wie gezeigt, die hohe Unterbeschäftigung in den neuen Ländern zu einem nicht unbeträchtlichen Teil auf arbeitsangebotsseitige Effekte zurückzuführen ist, darf die Arbeitsnachfrage nicht unberücksichtigt bleiben. In der Tat stehen 1 000 Personen im erwerbsfähigen Alter in den ostdeutschen Ländern lediglich 562 Arbeitsplätze am ersten Arbeitsmarkt<sup>5</sup> zur Verfügung – im Vergleich zu 667 in Westdeutschland (vgl. Abbildung 3).<sup>6</sup> Gelänge es, wenigstens die gleiche Erwerbstätigenquote am ersten Arbeitsmarkt wie in den alten Ländern zu erreichen, könnte die Beschäftigung also um beinahe 1,3 Mio. Personen gesteigert werden. Gemessen an der Gesamtzahl der arbeitssuchenden Menschen in den neuen Ländern – ohne Berücksichtigung der stillen Reserve – würden aber auch dann immer noch rund 790 Tsd. Arbeitsplätze fehlen.<sup>7</sup>

Vergleicht man Arbeitsangebots- und -nachfrageeffekt miteinander, so wird deutlich, dass die hohe Unterbeschäftigung inzwischen vor allem ein arbeitsnachfrageseitiges Problem darstellt, jedenfalls dann, wenn man Westdeutschland als Referenzmaßstab wählt (vgl. Abbildung 4). Gegenüber früher hat sich die Situation damit deutlich verändert, denn noch 1997 waren 70% der ostdeutschlandspezifischen Arbeitslosigkeit auf arbeitsangebotsseitige Faktoren zurückzuführen.<sup>8</sup> Hierin schlägt sich nieder, dass die Beschäftigungsentwicklung seither in Ostdeutschland deutlich schlechter verlaufen ist als in Westdeutschland.

<sup>4</sup> Vgl. W. Kempe, Steigende Erwerbsneigung kompensiert demografischen Rückgang der erwerbsfähigen Bevölkerung in der Zukunft, in: Wirtschaft im Wandel, Heft 4/2000, S. 91-94.

<sup>5</sup> Erwerbstätige (Inland) ohne Teilnehmer an beschäftigungsschaffenden Maßnahmen, aber mit Empfängern von Eingliederungshilfen.

<sup>6</sup> Vgl. DIW/IAB/IfW/IWH/ZEW, Fortschrittsbericht wirtschaftswissenschaftlicher Institute über die Wirtschaftliche Entwicklung in Ostdeutschland, IWH-Sonderheft 3/2002.

<sup>7</sup> Potentielle Erwerbstätige (Inland) am ersten Arbeitsmarkt (ohne Eingliederungshilfen) abzüglich Erwerbspersonen (Inländer), Ostdeutschland ohne Berlin (Ost).

<sup>8</sup> Vgl. H. Schneider, Der Arbeitsmarkt in den neuen Bundesländern – Probleme und Perspektiven, in: KfW-Beiträge zur Mittelstands- und Strukturpolitik, Heft 9, Frankfurt 1999, S. 25-32.

Abbildung 3:

Regulär Erwerbstätige (Inland) in Ostdeutschland und in Westdeutschland  
- in % der erwerbsfähigen Bevölkerung -

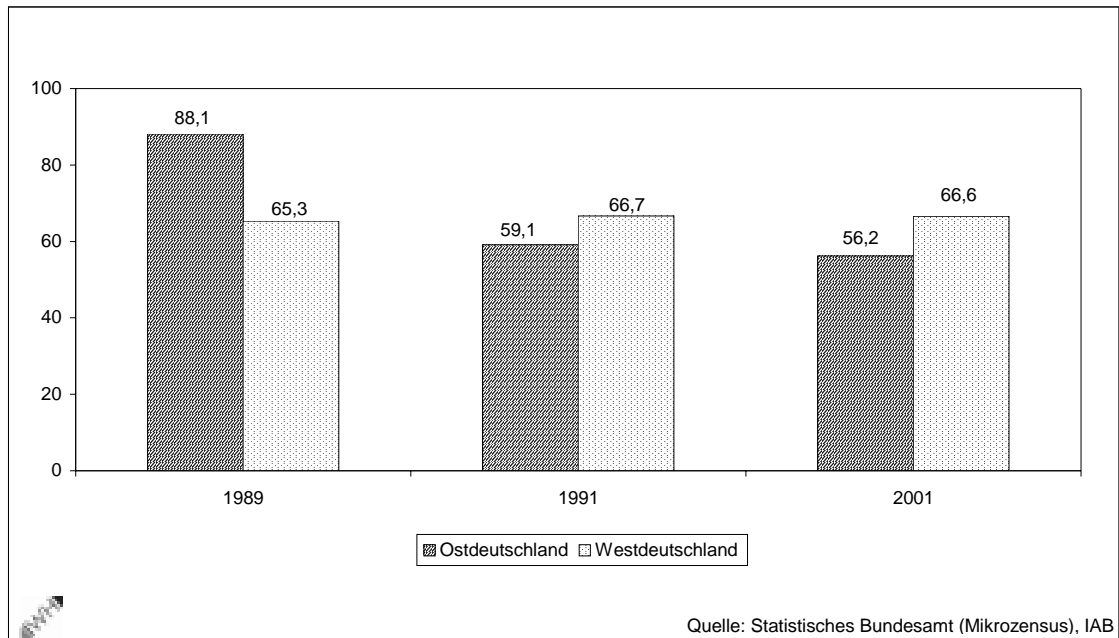
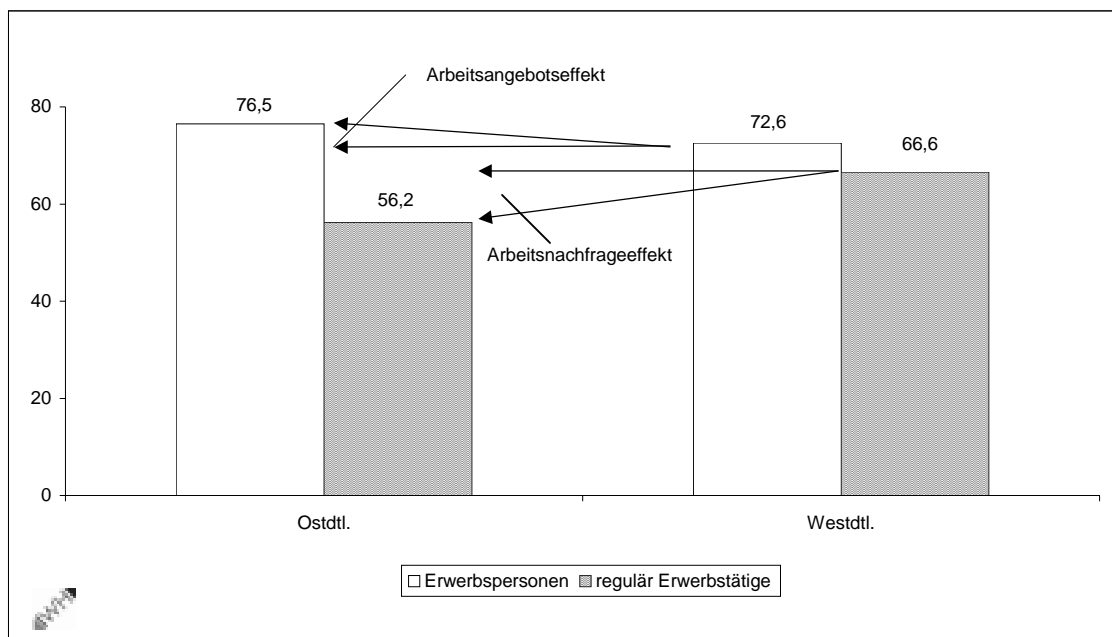


Abbildung 4:

Erwerbspersonen und regulär Erwerbstätige 2001  
- in % der erwerbsfähigen Bevölkerung -





Freilich: in gewisser Weise bedarf diese Einschätzung einer Relativierung, denn das in Ostdeutschland geleistete (oder auch: nachgefragte) Arbeitsvolumen ist deutlich höher als in Westdeutschland, weil Teilzeitarbeit weniger stark verbreitet ist als in Westdeutschland, darüber hinaus ein geringerer Urlaubsanspruch besteht und in einigen Branchen längere Wochenarbeitszeiten vereinbart sind als in Westdeutschland. All dies hat zur Folge, dass die durchschnittlich geleistete Arbeitszeit je Erwerbstätigen mit 127 Stunden im Jahr deutlich länger ist als in den alten Bundesländern. Verteilt man rein rechnerisch das am ersten Arbeitsmarkt erbrachte Arbeitsvolumen in Ostdeutschland auf alle Erwerbspersonen, so fällt das Verhältnis zwischen Arbeitsangebot (Erwerbspersonenzahl) und -nachfrage (=Arbeitsvolumen) längst nicht mehr so schlecht aus, denn die so relativierte Arbeitsnachfrage (in Stunden) liegt jetzt nur noch um 6% niedriger als in Westdeutschland. Allerdings: Weder ist Teilzeitarbeit für die meisten Menschen in den neuen Ländern eine rechte Alternative, noch wäre es angebracht, kostenträchtige Arbeitszeitverkürzungen vorzunehmen, die angesichts einer im Regelfall schwachen Ertragslage die Unternehmen über Gebühr belasten würden. An der grundlegenden Problematik eines Mangels an (Vollzeit-)Arbeitsplätzen am ersten Arbeitsmarkt ändert dies daher nichts.

### **2.3 Ursachen der niedrigen Arbeitsnachfrage**

Angesichts des vorstehend beschriebenen Befunds stellt sich die Frage, inwieweit mit einer Zunahme der Arbeitsnachfrage in Ostdeutschland gerechnet werden kann. Zur Beantwortung ist es notwendig, die Gründe für die im Vergleich zu den alten Bundesländern geringere Arbeitsnachfrage zu identifizieren.

Ostdeutschland weist – im Vergleich zu Westdeutschland – ein niedriges Niveau an wirtschaftlicher Aktivität und Leistungskraft auf. Das Bruttoinlandsprodukt (in Preisen von 1995) lag im vergangenen Jahr bei 12,4% des westdeutschen Niveaus – bei einem Bevölkerungsanteil von 20%. Dementsprechend betrug das Bruttoinlandsprodukt je Einwohner nur bei knapp 62% des Wertes in den alten Bundesländern. Insoweit liegt es nahe anzunehmen, dass das niedrige Beschäftigungsniveau zu einem guten Teil Reflex der geringen Produktion ist.

Richtig daran ist zwar, dass eine höhere Produktion wohl auch ein höheres Beschäftigungsniveau erlauben würde – dies aber nur dann, wenn die angewandten Produktionstechnologien sich nicht gravierend ändern: Unter dieser Annahme wäre ein gegenüber dem heutigen Stand um 33% höheres Bruttoinlandsprodukt erforderlich, um allen Erwerbspersonen (bezogen auf das Jahr 2001) tatsächlich eine Beschäftigung zu verschaffen – was bei einem angenommenen Wirtschaftswachstum von 3% aber immerhin in 10 Jahren erreichbar wäre.

Allerdings ist zu berücksichtigen, dass ein nicht geringer Teil des Produktionswachstums Folge von Produktivitätssteigerungen ist. Tatsächlich liegt die Beschäftigungs-

schwelle in den neuen Ländern – bei allen Problemen, die mit diesem Ansatz verbunden sind<sup>9</sup> – aber keineswegs besonders hoch: Bei einem jahresdurchschnittlichen Produktionswachstums von immerhin noch 1,1% in den Jahren 1996 bis 2001 ging die Beschäftigung in diesem Zeitraum um 0,7% jährlich zurück, was bedeutet, dass rein rechnerisch ein Wirtschaftswachstum von knapp 2% ausreichen würde, die Beschäftigung zu steigern. Unter der Annahme einer unveränderten Beschäftigungsschwelle in dieser Höhe wäre bei einem Wirtschaftswachstum von 3% damit zu rechnen, dass innerhalb von 10 Jahren die Erwerbstätigkeit um immerhin 1 Mio. Personen gesteigert werden könnte.

Einer mit zunehmender wirtschaftlicher Aktivität steigenden Beschäftigung steht jedoch entgegen, dass in ostdeutschen Unternehmen, jedenfalls im Durchschnitt betrachtet, mit einem vergleichsweise hohen Arbeitseinsatz produziert wird: Das zur Produktion einer Einheit Bruttoinlandsprodukt benötigte Arbeitsvolumen liegt in den neuen Ländern mehr als 50% über dem entsprechenden Wert für Westdeutschland, was natürlich nichts anderes als Reflex der niedrigen Produktivität in ostdeutschen Betrieben ist. Und auch gemessen am unternehmerischen Kapitalstock in den neuen Ländern ist eine hohe Arbeitsintensität der Produktion zu konstatieren; im Jahre 1999 – neuere Angaben gibt es nicht – lag die Arbeitsintensität (Erwerbstätige in Relation zum Kapitalstock der Unternehmen) etwa um ein Drittel höher als in Westdeutschland. Lediglich in einigen Zweigen des Verarbeitenden Gewerbes (besonders ausgeprägt: Mineralölverarbeitung, sonstiger Fahrzeugbau, Holzgewerbe und Chemische Industrie) ist eine höhere Kapitalintensität der Produktion als in den alten Bundesländern zu verzeichnen. Dies sind gerade solche Branchen bei denen in der Vergangenheit mit hohem Aufwand an öffentlichen Mitteln Produktionsstätten erhalten oder neu aufgebaut wurden.

Als die wesentlichen Ursachen für die vergleichsweise hohe Arbeitsintensität in der ostdeutschen Wirtschaft lassen sich die geringe durchschnittliche Betriebsgröße und die von Westdeutschland abweichenden Faktorpreisrelationen angeben.<sup>10</sup> Zwar gehören ostdeutsche Unternehmen nicht generell zur Gruppe der kleinen Unternehmen; in vielen Branchen liegt die durchschnittliche Betriebsgröße in Ostdeutschland sogar höher als in Westdeutschland.<sup>11</sup> Vor allem in der Industrie überwiegen in den neuen Ländern aber kleine und mittlere Betriebe. Während im westdeutschen Verarbeitenden Gewerbe ein knappes Drittel der Beschäftigten in Unternehmen mit mehr als 1 000 Beschäftigten tätig

---

<sup>9</sup> Vgl. zum Konzept der Beschäftigungsschwelle beispielsweise L. Pusse, Beschäftigungsschwelle, in: Kompendium arbeitsmarktpolitischer Begriffe, <http://www.iab.de>.

<sup>10</sup> Vgl. zum Folgenden J. Ragnitz, Kapitalausstattung ostdeutscher Arbeitsplätze: Rückstand nicht überbewerten, in: Wirtschaft im Wandel, Heft 9/2000, S. 254-258.

<sup>11</sup> Im Baugewerbe sind die Betriebe in Ostdeutschland mit durchschnittlich 18 Beschäftigten deutlich größer als in Westdeutschland (13 Beschäftigte). Gleiches gilt für eher einfache produktionsnahe und haushaltsnahe Dienstleistungen. Vgl. DIW/IfW/IWH, Gesamtwirtschaftliche und unternehmerische Anpassungsfortschritte in Ostdeutschland, 19. Bericht, Halle 1999.

ist, sind es in Ostdeutschland nur etwa 7½%. Empirisch lässt sich aber feststellen, dass kleinere Unternehmen tendenziell mit einer geringeren Kapitalausstattung je Beschäftigten operieren als größere Unternehmen; so liegt die Kapitalintensität in den Großunternehmen des Verarbeitenden Gewerbes schätzungsweise doppelt so hoch wie in den kleinsten Unternehmen dieses Wirtschaftsbereiches. Ein Grund hierfür liegt darin, dass es sich für kleine Unternehmen aufgrund von Absatzbeschränkungen häufig nicht lohnt, Ausrüstungsgüter mit einem großen Kapazitätseffekt anzuschaffen. Zudem stoßen kleinere Unternehmen häufig an den Kapitalmärkten auf Restriktionen, sei es als Folge höherer Risiken, sei es Folge eines Kapitalmarktversagens. Diese kleinbetriebliche Struktur – so hinderlich sie für eine höhere Leistungsfähigkeit der ostdeutschen Wirtschaft insgesamt ist<sup>12</sup> – ist für die Beschäftigung somit eher von Vorteil.

Zweiter wichtiger Grund für die höhere Arbeitsintensität in den neuen Ländern sind die von Westdeutschland abweichenden Faktorpreisrelationen. Entsprechend den Überlegungen der mikroökonomischen Theorie bestimmt sich das von den Unternehmen gewählte Faktoreinsatzverhältnis nämlich nach dem Verhältnis der jeweiligen Faktorpreise, im diesem Falle nach der Relation zwischen Arbeits- und Kapitalkosten. Vielfach wird zwar vermutet, in Ostdeutschland sei es infolge der gewährten Investitionshilfen großflächig zu einer Verzerrung der Faktorpreise zugunsten des Einsatzfaktors Kapital gekommen. Tatsächlich aber ist im Vergleich zu Westdeutschland zu berücksichtigen, dass auch die Arbeitskosten (Bruttoeinkommen aus unselbständiger Arbeit je Beschäftigten) im ostdeutschen Unternehmenssektor im Durchschnitt nur bei knapp 80% des westdeutschen Wertes liegen. Entscheidend für die Wahl der Produktionstechnologie ist daher der Nettoeffekt zwischen subventioniertem Kapitalnutzungspreis und niedrigen Effektivlohnsätzen.

Nimmt man die Schätzungen der Kapitalnutzungskosten des IfW für das Jahr 1998 zum Maßstab<sup>13</sup> und vergleicht diese mit den vom DIW auf Grundlage der amtlichen Statistik ermittelten Arbeitskosten, so liegt die Lohn-Zins-Relation für die Industrie insgesamt bei 88% des westdeutschen Wertes. Nur ein Wirtschaftszweig – die Metallherzeugung – weist eine Westdeutschland vergleichbare Lohn-Zins-Relation auf. In anderen Branchen wie dem Dienstleistungssektor und dem Baugewerbe, die inzwischen aus der Kapitalförderung weitgehend ausgeschlossen wurden, überwiegt ohnehin der Einfluss der niedrigeren Lohnsätze. Somit kann für die gewerbliche Wirtschaft insgesamt von niedrigeren Lohn-Zins-Relationen als in Westdeutschland ausgegangen werden.

---

<sup>12</sup> Vgl. DIW/IAB/IfW/IWH/ZEW, Fortschrittsbericht wirtschaftswissenschaftlicher Institute über die Wirtschaftliche Entwicklung in Ostdeutschland, IWH-Sonderheft 3/2002.

<sup>13</sup> Vgl. K. Gerling, Subsidization and Structural Change in Eastern Germany, Kieler Studien 315, Berlin/Heidelberg 2002, Tabelle A5.8.

Dies alles führt nun zu der Schlussfolgerung, dass in Ostdeutschland – gemessen an der gesamtwirtschaftlichen Leistung – nicht etwa ein niedriges, sondern sogar ein hohes Beschäftigungsniveau erzielt wird. Gleiche Faktorpreisrelationen wie in Westdeutschland oder eine Angleichung der Wirtschaftskraft (der Produktivität) würden dazu führen, dass die Beschäftigung noch geringer ausfallen würde, solange dies nicht mit einer Zunahme der gesamtwirtschaftlichen Produktion insgesamt verbunden ist. Um dies in Zahlen auszudrücken: Würde das derzeitige Bruttoinlandsprodukt in Ostdeutschland mit gleichem Arbeitseinsatz hergestellt wie in Westdeutschland, sich die „Beschäftigungsintensität“ also angleichen, so wären hierfür nur noch 4,26 Mio. Erwerbstätige erforderlich – anstelle der heute erforderlichen 5,8 Mio. Erwerbstätigen. Und um bei westdeutscher Produktionstechnologie die heutige Zahl an Erwerbstätigen auch nur zu halten, wäre ein um 37% höheres Bruttoinlandsprodukt erforderlich – um alle Arbeitssuchenden in das Erwerbsleben zu integrieren, sogar ein beinahe doppelt so hohes Produktionsniveau.

### **3. Schlussfolgerungen: Wie kann die Beschäftigung in Ostdeutschland gesteigert werden?**

Die im vorherigen Abschnitt genannten Zahlen sind natürlich nur das Ergebnis einfacher Modellrechnungen und erheben nicht den Anspruch, eine Prognose künftiger Entwicklungen darzustellen. Doch die Botschaft, die mit diesen Angaben ausgedrückt verbunden ist, sollte klar sein: Eine Lösung der Arbeitsmarktprobleme in Ostdeutschland ist unter Beibehaltung der hohen Erwerbsbeteiligung in vertretbarer Zeit nicht – oder nur sehr schwer – zu erreichen, jedenfalls dann nicht, wenn gleichzeitig auch eine Angleichung der Einkommen an das westdeutsche Niveau angestrebt wird.

Dies soll zwar nicht heißen, dass eine Strategie, die zu einer Verbesserung der Beschäftigungssituation in Ostdeutschland auf ein höheres Produktionsniveau setzt, von vornherein ausgeschlossen werden sollte. Durch Neuansiedlung von Unternehmen zusätzliche Arbeitsplätze zu schaffen, durch eine Stärkung der Angebotsbedingungen ein höheres Wirtschaftswachstum zu erreichen, oder auch durch Unterstützung der Unternehmen bei Aktivitäten zur Verbesserung ihrer Wettbewerbsfähigkeit vermehrt produktionswirksame Nachfrage nach Ostdeutschland zu lenken, all das sind Maßnahmen, die zweifellos hilfreich sind. Allein: Nach den Überlegungen in diesem Beitrag wird dies nicht viel dazu nützen, das Beschäftigungsproblem zu lösen, zumal die Rahmenbedingungen für eine höhere Produktion in Ostdeutschland wegen der ungelösten Strukturkrise in der Bauwirtschaft, der unzureichenden Standortqualität, der Abwanderung gerade gut ausgebildeter junger Fachkräfte und allgemein geringer Wachstumsdynamik in Deutschland insgesamt die besten nicht sind. Aus diesem Grund ist es erforderlich, nicht nur auf stärkere wirtschaftliche Dynamik zu setzen, sondern vielmehr ein beschäftigungsintensiveres Wachstum anzustreben – also die Beschäftigungsschwelle eher zu senken.

Der zielführende Ansatz hierfür ist es, den Arbeitseinsatz gegenüber dem Einsatz anderer Produktionsfaktoren attraktiver zu machen. Hier ist als erstes an die Arbeitskosten zu denken: Die Effektivlöhne in der ostdeutschen Wirtschaft liegen im Ost-West-Vergleich zwar mit 78% des westdeutschen Niveau relativ niedrig; jedoch sind sie im internationalen Vergleich nach wie vor als hoch einzuschätzen. Noch mehr gilt dies für die Lohnstückkosten, die im Durchschnitt der ostdeutschen Wirtschaft sogar über westdeutschem Niveau liegen. Immerhin – dort wo ostdeutsche Unternehmen überregionalen Konkurrenzdruck ausgesetzt sind, sind auch die Lohnstückkosten niedriger.

Freilich sind Lohnsenkungen in Ostdeutschland keine realistische Option, da es faktisch eine Untergrenze für die Marktlöhne gibt. Diese ist nicht so sehr durch das Sozial- und Transfersystem gegeben – aufgrund des hohen Stellenwertes, den die Erwerbsarbeit für die ostdeutsche Bevölkerung hat, liegen die Lohnsätze in einzelnen Bereichen des Dienstleistungssektors sogar unterhalb der Sozialhilfesätze – sondern vielmehr durch den westdeutschen Lohnsatz: Die Tatsache, dass sich die durchschnittlichen Effektivlohnsätze auf einen Wert von gut drei Viertel des westdeutschen Niveaus eingependelt haben, spricht dafür, dass dies gerade der Lohnunterschied ist, der die Abwanderung von Beschäftigten aus dem Bestand verhindert. Dementsprechend kann eine Senkung der Arbeitskosten über Lohnsenkungen bestenfalls gesamtdeutsch, nicht aber ostdeutschspezifisch erfolgen. Ansatzpunkt für eine Senkung der Arbeitskosten kann deshalb nur die Verringerung der Personalzusatzkosten sein, die nach Angaben des Instituts der deutschen Wirtschaft 40,7% der gesamten Arbeitskosten ausmachen.<sup>14</sup> Diese – da zu meist gesetzlich oder tariflich bestimmt – sind als Steuer auf den Einsatz des Faktors Arbeit zu interpretieren, der zwar indirekt den Beschäftigten in ihrer Gesamtheit zugute kommt, aber aufgrund der vielfältigen Umverteilungsmechanismen in kaum einer Beziehung zu den Charakteristika des einzelnen Beschäftigten stehen. Der Verdacht liegt nahe, dass vor allem Beschäftigungsmöglichkeiten für eher gering qualifizierte Arbeitnehmer (oder für Arbeitnehmer, deren Qualifikation durch den Strukturwandel entwertet wurden) hiervon negativ betroffen sind, da diese relativ leichter durch andere Produktionsfaktoren substituiert werden können.

Um die Lohnstückkosten zu senken, bedarf es wiederum einer grundlegenden, marktwirtschaftlich orientierten Reform der sozialen Sicherungssysteme, die ohne dass hier genauer ausführen zu können – wohl mehr Eigenvorsorge, mehr Wettbewerb und eine Reduzierung des staatlichen garantierten Anspruchsniveaus umfassen müsste. Zudem wären versicherungsfremde Leistungen, wie sie die Renten- und Arbeitslosenversicherung anbieten, durch die Gemeinschaft der Steuerzahler – und damit von allen Produktionsfaktoren – zu zahlen. Dass dies unter Fortbestand der „Sozialunion“ nur gesamtdeutsch geregelt werden könnte, liegt zwar auf der Hand; die Frage ist aber, ob diese

---

<sup>14</sup> Vgl. C. Schröder, Personalzusatzkosten in der deutschen Wirtschaft, iw-Trends 1/2002, Köln.

Prämisse zwangsläufig ist. Eine Dezentralisierung von Sozialversicherungssystemen, konkreter: die Gewährung von Wahlfreiheiten bei grundsätzlicher Beibehaltung der Versicherungspflicht könnte möglicherweise ein Weg sein, mehr Beschäftigung zu schaffen. Die technischen Probleme einer solchen Revolution – nichts anderes wäre es in unserem heutigen System – werden sich lösen lassen; man muss aber die Bereitschaft aufbringen, überkommene institutionelle Arrangements an veränderte Wertvorstellungen anzupassen.

Zweiter Ansatzpunkt zur Erhöhung der Beschäftigungsintensität ist eine stärkere Differenzierung der Arbeitskosten nach Regionen, Branchen, Qualifikation und Betriebe. Zwar haben die Tarifverträge in den neuen Ländern faktisch nur noch geringe Bindungskraft, gleichwohl geben sie – weil sich viele Betriebe daran orientieren, um Transaktionskosten betrieblicher Vereinbarungen zu vermeiden – ein wichtiges Datum für die Lohnsetzung vor, das in seiner Wirkung nicht unterschätzt werden sollte. Dementsprechend sind die Tarifvertragsparteien gefordert, durch entsprechend differenzierte Abschlüsse einen Beitrag zur Schaffung neuer Beschäftigungsmöglichkeiten gerade in den strukturschwächeren Regionen und Branchen zu leisten – zumal diese von den Risiken der EU-Osterweiterung sonst besonders betroffen wären.

Und in die gleiche Richtung zielt schließlich auch der dritte Ansatzpunkt für wirtschafts- und tarifpolitisches Handeln. Standortvorteile kann Ostdeutschland für arbeitsintensive Produktionen auch dadurch erzielen, dass der Einsatz des Faktors Arbeit hier flexibler gestaltet werden kann als anderswo: Durch Abbau hemmender Regulierungen des Arbeitsrechts (Arbeitszeiten, Kündigungsschutz, Arbeitsbedingungen, Vertragsbefristungen), aber auch des allgemeinen Regulierungsrahmens, soweit diese arbeitsintensive Produktionen besonders einengen (Handwerksordnung, Ladenschlussgesetzgebung, Baurecht).

Wichtig ist bei alledem: Solange in Ostdeutschland faktisch der gleiche Rahmen für Beschäftigung besteht wie in Westdeutschland, ist nicht damit zu rechnen, dass hier mehr Arbeitsplätze (bezogen auf die Zahl arbeitswilliger Menschen) entstehen als dort. Insofern bedarf es in der Tat eines „Sonderwirtschaftsgebiets Ost“ – will man es so nicht nennen, so wäre viel immerhin dadurch erreicht, dass die Verantwortung – und die Befugnisse – für den Aufbau Ost an die Akteure vor Ort übertragen würden – die Erwartung ist, dass hier aufgrund der genaueren Kenntnisse der Problemlage, vor allem aber aufgrund der unmittelbaren Betroffenheit und der vielfach wohl auch noch immer größeren Bereitschaft der Menschen zu eigenständigen Wegen hier tatsächlich problemadäquatere Lösungen gefunden werden als auf Bundesebene. Es ist wohl so: Deutschland ist durch die Vereinigung zu groß geworden, um weiterhin alles über einen Kamm scheitern zu können. Diese Einsicht freilich muss sich ihre Bahn erst schlagen.